

ALICJA POMORSKA
Lublin

NOWE ŹRÓDŁA DOCHODÓW BUDŻETÓW LOKALNYCH W POLSCE

1. Zjawisko niewydolności systemu finansów lokalnych w Polsce, jakie towarzyszy od początku lat dziewięćdziesiątych reformie organów samorządowych, wynika z wielu różnorodnych przyczyn. Do najważniejszych należy niewątpliwie niewspółmiernie niski – w stosunku do zakresu realizowanych zadań publicznych – potencjał dochodowy gmin. Brak zasobnej i stabilnej bazy dochodowej gmin należy wiązać w głównej mierze z małą wydolnością fiskalną podatków i opłat lokalnych oraz z wadliwym systemem ich dofinansowywania z budżetu państwa.

W znanej sytuacji utrzymywania się od kilku lat wydatnego deficytu budżetu państwa nie ma co liczyć w bliskiej perspektywie czasowej na nowy, bardziej korzystny dla gmin podział źródeł dochodów publicznoprawnych. Na tym tle szczególnego znaczenia nabiera problem poszukiwania przez same gminy możliwości ich dalszego wzmocnienia finansowego. Możliwości takie tkwią zarówno w zakresie stosowanej dotąd, z reguły łagodnej, lokalnej polityce podatkowej, jak też w nie w pełni jeszcze wykorzystywanych nowych źródłach dochodów.

Obok tradycyjnych i znanych w praktyce gospodarki budżetowej jednostek samorządowych źródeł dochodów, takich jak: podatki i opłaty lokalne, udziały w podatkach państwowych oraz subwencje i dotacje z budżetu państwa, gminy mogą korzystać, zwłaszcza od 1990 r. z nowych źródeł. Za takie uznać należy: 1) dochody majątkowe i kapitałowe, 2) dochody z prowadzonej działalności gospodarczej, 3) dochody z pożyczek i kredytów oraz 4) dochody z emisji papierów wartościowych.

Wszystkie te nowe rodzaje dochodów wiążą się nierozzerwalnie z nowym statusem prawnym i ekonomicznym gmin jako terytorialnych związków samorządowych, a nie jak dotychczas – jednostek podziału terytorialnego. Przede

wszystkim jest ona uniwersalnym podmiotem władzy, administracji i gospodarki lokalnej. Jest samodzielna w tym sensie, że realizuje zadania publiczne w imieniu własnym, na własny rachunek i odpowiedzialność. Decyduje samodzielnie o sprawach terenu w ramach obowiązującego prawa. Organy administracji rządowej nie mogą wkraczać w sferę jej działalności, poza przypadkami wyraźnie określonymi w przepisach prawnych. Wyrazem samodzielności gminy jest obdarzenie jej atrybutem osobowości prawnej, co oznacza, że jest ona pełnoprawnym podmiotem działania i uczestnikiem obrotu gospodarczego jako równorzędny partner w stosunkach z organami państwowymi, z którymi może nawet wejść w spór w trybie postępowania administracyjnego.

2. Drugim, obok osobowości prawnej, istotnym atrybutem samodzielności gmin jest ich nowa pozycja majątkowa, polegająca na przekazaniu im mienia komunalnego, obejmującego prawo własności i inne prawa majątkowe. Powrót do koncepcji samorządu terytorialnego od samego początku słusznie wiązano z koniecznością ich uwłaszczenia; był to jeden z ważnych elementów nie tylko reformy samorządowej, lecz i znacznie szerszego procesu przekształceń własnościowych w naszej gospodarce. Ten nowy status prawny i ekonomiczny gminy zyskał gwarancję konstytucyjną, co znacznie podnosi rangę samorządu terytorialnego.

Fakt, iż gminy stały się właścicielami mienia komunalnego, oznaczał dla nich otwarcie możliwości czerpania z niego różnego rodzaju dochodów. W zależności od zakresu i sposobu wykorzystania tegoż mienia gmina może uzyskiwać wpływy bądź ze sprzedaży nieruchomości, lokali lub gruntów, bądź jako czynsze z tytułu najmu lub dzierżawy majątku, bądź w postaci dywidendy od komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej albo też zysków z tytułu wniesionych do spółek akcyjnych aportów rzeczowych w postaci określonych składników majątku gminy.

Decyzje gminnej rady co do sposobu wykorzystania majątku komunalnego są w pełni samodzielne, co nie znaczy, że nie mają na nie wpływu takie czynniki, jak popyt na rynku na określone rodzaje mienia, determinujący poziom cen ich sprzedaży, koszty utrzymania przez gminę majątku, popyt na usługi komunalne, możliwości ich realizacji przez sektor prywatny itp.

W praktyce polskich gmin – jak dotąd – dochody osiągnięte przez nie z majątku komunalnego nie stanowią istotnego źródła wpływów do ich budżetów. I tak, w 1995 r. wpływy gmin ze sprzedaży mienia komunalnego wraz z dochodami z dzierżawy i leasingu tegoż mienia stanowiły zaledwie

4,3% ogółu ich dochodów budżetowych¹. Przyczyn tego zjawiska jest wiele, a najważniejsze wśród nich to: nie uporządkowany stan prawny poszczególnych składników mienia, zgłaszane przez byłych właścicieli roszczenia reprivatyzacyjne, słaba kondycja finansowa większości przedsiębiorstw komunalnych i przedłużające się procesy ich prywatyzacji. Nie ulega jednak wątpliwości, iż dochody majątkowe gmin będą wzrastać w miarę porządkowania rynku mienia komunalnego.

Innym nowym źródłem dochodów gmin stały się też dochody kapitałowe, które mogą one uzyskiwać głównie w postaci odsetek wypłacanych im z tytułu posiadanych lokat terminowych w bankach. Otwartym pozostaje problem możliwości legalnego działania gmin jako podmiotów aktywnych na rynku papierów wartościowych; w świetle obowiązującego ustawodawstwa nie ma wyraźnego zakazu, który uniemożliwiłoby gminom zakup akcji czy obligacji, chociaż ryzyko związane z takimi transakcjami na tworzącym się dopiero rynku kapitałowym jest znaczne i nie skłania rad gminnych do podjęcia takiej sfery aktywności.

3. Z nowego statusu prawnego gminy jako pełnoprawnego podmiotu i uczestnika obrotu gospodarczego, uprawnionego do zaciągania zobowiązań i nabywania praw we własnym imieniu i na własny rachunek należałoby wnosić, iż może ona prowadzić działalność gospodarczą, by tą drogą osiągać wydatne dochody do budżetu. Trzeba jednak podkreślić, iż problem ten od samego początku wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym budził liczne kontrowersje i doczekał się kilku zmiennych uregulowań. Przypomnijmy w tym miejscu, iż początkowo ustawa o samorządzie terytorialnym zezwalała gminom na prowadzenie działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, jeśli wymagało tego zaspokojenie potrzeb społecznych². Wobec niesprecyzowania samego pojęcia i zakresu „potrzeb społecznych” oznaczało to, iż gminy mogły praktycznie bez żadnych ograniczeń prowadzić działalność gospodarczą, w tym także o charakterze wybitnie komercyjnym, co zresztą przynosiło im duże dochody, dzięki którym właśnie mogły one zaspokajać potrzeby lokalnej społeczności. Ale już nowela z 1992 r. do ustawy o samorządzie terytorialnym³ wprowadziła zakaz prowadzenia takiej działalności komercyjnej,

¹ Zob. *Rocznik Statystyczny 1996*, Warszawa 1996, s. 506.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95 z późniejszymi zmianami).

³ Dz.U. 1992, Nr 100, poz. 499.

zezwalając jedynie na prowadzenie działalności o charakterze użyteczności publicznej. Co więcej, zobowiązano gminy, by do dnia 30 czerwca 1994 r. przekształciły swoje jednostki organizacyjne albo w jednostki użyteczności publicznej, albo by je sprywatyzowały.

Ten rygorystyczny zakaz prowadzenia działalności gospodarczej wzbudził powszechną krytykę i polemiki między teoretykami a praktykami samorządowymi. Obrońcy zakazu, zresztą mniej liczni, podkreślają, iż nazbyt liberalnie traktowana swoboda i wolność gospodarcza gmin może rodzić niebezpieczeństwo nadużywania jej do prowadzenia praktyk monopolistycznych. Powołując się na doświadczenia państw europejskich wskazywali, iż ta niczym nie ograniczona swoboda działania gospodarczego często pozostawała w sprzeczności z wolnościami obywateli⁴.

Krytycy zakazu wskazują, iż te nowe rozwiązania stanowią swoisty zamach na samorząd terytorialny, który pozbawia się tym samym istotnych możliwości wzrostu aktywności i wzbogacenia budżetu.

Wydaje się, że należałoby postulować jednak bardziej liberalne podejście do możliwości rozwijania aktywności gospodarczej gmin. Na pierwszy rzut oka dość jasno może się jawić przyczyna usprawiedliwiająca wprowadzenie takiego zakazu. Jest nią potrzeba nakłonienia gmin do koncentrowania całej swojej aktywności na zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, a nie na działania mające przynosić jak największe zyski. Problem jest jednak tylko pozornie prosty, a i uzasadnienie powyższego zakazu w dużej mierze wątpliwe. Rzecz bowiem w tym, iż w przypadku gminy należy odróżnić jej działalność jako organu władzy publicznej od jej aktywności jako podmiotu prywatnoprawnego. Nie ulega wątpliwości, że podstawowym obowiązkiem gminy jako organu władzy publicznej jest realizacja zadań państwowych, w tym również o charakterze gospodarczym. Nawet w warunkach gospodarki wolnorynkowej gminy muszą spełniać – jak uczą doświadczenia państw o rozwiniętej gospodarce rynkowej – określone funkcje interwencyjne i organizatorskie. Realizacja tych funkcji wymagać może prowadzenia przez gminę bezpośredniej działalności gospodarczej szczególnie w sytuacjach niezbędnych dla rozwiązania istotnych problemów natury społecznej. Takimi mogą być: zapewnienie nowych miejsc pracy dla miejscowej ludności, łagodzenie skutków zagrożeń ekologicznych, zwalczanie miejscowych monopolistów i rozwijanie konkurencji na rynku lokalnym poprzez zakładanie

⁴ Szerzej na ten temat zob. C. K o s i k o w s k i, E. R u ś k o w s k i, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1994, s. 269-270.

przedsiębiorstw handlowych, usługowych, zachowanie lokalnych tradycji i wartości środowiska naturalnego poprzez uruchamianie uzdrowisk, rozwój przemysłu lokalnego. Każda z tych sytuacji w pełni uzasadnia – moim zdaniem – chociaż z różnych powodów, podjęcie przez gminę działalności gospodarczej, mimo że działalność ta nie musi się zamykać w obrębie wąsko pojętej sfery użyteczności publicznej, wystarczy, że odpowiada tzw. potrzebom społecznym. W ramach zaspakajania takich potrzeb z powodzeniem może się mieścić działalność komercyjna gmin, zwłaszcza gdy zaspakajaniem pewnych potrzeb nie jest zainteresowany sektor prywatny. Za takim szerszym rozumieniem potrzeb społeczności lokalnej przemawiać może nowe usytuowanie gminy jako pełnoprawnego podmiotu obrotu gospodarczego i nie ma żadnego prawnego uzasadnienia, aby ograniczać swobodę występowania jej w roli przedsiębiorcy, zwłaszcza gdy dysponuje ona odpowiednią bazą techniczną, kadrami i gdy równocześnie dotkliwie odczuwa brak środków finansowych. Działając jednak w charakterze pełnoprawnego podmiotu gospodarczego, gmina nie powinna wykorzystywać swej pozycji jako organu władzy publicznej, w szczególności nie może ona korzystać z żadnych specjalnych preferencji czy ułatwień na rynku, na którym winna być traktowana na równi z innymi podmiotami gospodarczymi. Należy sądzić, iż w warunkach utrzymującego się głębokiego kryzysu finansów publicznych, chronicznego deficytu budżetu państwa i powszechnego niedostatku środków budżetów gminnych, w rozwijaniu działalności gospodarczej gmin można upatrywać istotnego i pożądanego źródła zasilania ich bazy finansowej.

Trzeba podkreślić, że najbardziej ogólną definicję działalności gospodarczej na gruncie prawa polskiego zawierają dwie ustawy, tj. ustawa o działalności gospodarczej z 1988 r. oraz ustawa o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych. Obie one wyraźnie eksponują element aktywności podmiotu i dynamiczny charakter działań gospodarczych. Takie również rozumienie działalności gospodarczej legło u podłoża podjętej przez Sąd Najwyższy uchwały z dnia 14 marca 1995 r., stwierdzającej, iż nie jest prowadzeniem działalności gospodarczej wniesienie przez gminę udziału kapitałowego do banku działającego w formie spółki akcyjnej. Tezauryzacja posiadanych kapitałów, inwestowanie ich w akcje spółek i przysługujące gminie uprawnienia wynikające z posiadania takich akcji nie jest jeszcze działalnością gospodarczą. Zdaniem Sądu Najwyższego akcja uściśla prawa majątkowe związane z udziałem kapitałowym gminy i wchodzi w skład mienia komunalnego, powstałego wskutek rozporządzania majątkiem, a nie

wskutek prowadzenia działalności gospodarczej⁵. Jeśli aktywność gminy ogranicza się do sporadycznego nabycia akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego, to takie działania nie mają charakteru powtarzalnych czynności zawodowych i nie mieszczą się w pojęciu prowadzenia działalności gospodarczej, tym bardziej że gmina nie tworzy dla takich działań specjalnego przedsiębiorstwa lub innej jednostki organizacyjnej.

4. Kolejnymi nowymi źródłami dochodów gmin są dochody zwrotne, jakie mogą uzyskiwać gminy z tytułu zaciągniętych w bankach kredytów i pożyczek oraz z emisji papierów wartościowych.

Zaciąganie przez samorządy lokalne pożyczek i kredytów jest zjawiskiem znanym w praktyce państw zachodnioeuropejskich. Korzystanie przez jednostki lokalne z kredytów czy pożyczek nie musi – jak się słusznie podkreśla – oznaczać, iż znajdują się one w trudnej sytuacji finansowej, czasem właśnie może to być dowodem racjonalnej gospodarki i wykorzystania bardziej elastycznych i tanich źródeł dochodów. W wielu państwach zachodnioeuropejskich rozwinięta jest sieć banków komunalnych, które udzielają jednostkom lokalnym kredytów i pożyczek na konkurencyjnych, uprzywilejowanych warunkach. Wszędzie jednak zadłużanie się samorządów poddane jest mniej lub bardziej ostremu reżimowi prawnemu, niosącemu ograniczenia co do wielkości ich ogólnego zadłużenia oraz warunków jego spłaty.

Wydaje się, że u podłoża stosowanych ograniczeń w tym zakresie leżą dwie główne przyczyny. Pierwszą jest obawa przed niebezpieczeństwem wpadnięcia jednostek lokalnych w pułapkę nadmiernego zadłużenia, z wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami. Drugą przyczyną jest potrzeba limitowania dynamicznie wzrastających wydatków na cele publiczne i to zarówno w skali państwa, jak i w skali poszczególnych wspólnot lokalnych⁶.

W Polsce ogólne uprawnienia do zaciągania przez gminy kredytów i pożyczek oraz do emitowania obligacji komunalnych zawarte zostało w ustawie o samorządzie terytorialnym z 1990 r., która jednocześnie odsyłała do odrębnej regulacji ustawowej. Realizację tej delegacji przyniosła początkowo

⁵ Zob. I. L e w a n d o w s k a, *Lokowanie w akcjach i w banku*, „Rzeczpospolita”, 1995, nr 104 (4057) z 5 maja, s. 16.

⁶ Zob. m.in. Z. G i l o w s k a, *Spółeczno-polityczne bariery transformacji ustrojowej*, „Finanse Lokalne”, 1993, s. 27-28.

epizodyczna ustawa o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania z 1990 r.⁷, później ustawa o finansowaniu gmin 1993 r.⁸

Już na wstępie trzeba podkreślić, iż dochody zwrotne mają charakter publiczny, co oznacza, że zaciągane są przez gminy jako podmioty publicznoprawne i że mają one służyć zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych. Ten publicznoprawny charakter dochodów zwrotnych wymagał poddania ich specjalnemu reżimowi prawnemu. Trzeba niestety zauważyć, że regulacja ustawowa w kwestii możliwości i zasad korzystania przez gminy z dochodów zwrotnych jest nadzwyczaj skąpa, by nie rzec wprost – lapidarna. Problemowi temu poświęcono zaledwie cztery artykuły. Nic zatem dziwnego, iż tak ogólnikowe przepisy budzą w praktyce liczne kontrowersje.

Przepisy ustawowe ograniczają się do wyliczenia celów, na jakie mogą być zaciągane kredyty i pożyczki, jak też określają dopuszczalny termin ich spłaty oraz granice dozwolonego, maksymalnego łącznego zadłużenia gminy w danym roku budżetowym.

Ustawa o finansowaniu gmin dopuszcza możliwość zaciągnięcia przez gminę dwóch rodzajów kredytów i pożyczek, stosownie do celu przeznaczenia ich środków. Wchodzą tu w grę:

- pożyczki i kredyty krótkoterminowe, mające charakter doraźnej, przejściowej pomocy, przeznaczone na pokrycie występującego w ciągu roku budżetowego niedoboru w gminnym budżecie;
- pożyczki i kredyty średnio- i długoterminowe, przeznaczone na finansowanie wydatków gmin nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach ich budżetów.

W przypadku zaciągnięcia przez gminę kredytu lub pożyczki na pokrycie przejściowego niedoboru budżetowego ustawa formułuje wyraźny nakaz ich spłaty do końca roku, w którym zostały zaciągnięte. Rozwiązanie to budzi dwojakiego rodzaju wątpliwości. Z jednej strony bowiem wskazać należy na nierealność i bezzasadność tak drastycznie sformułowanego ostatecznego terminu spłaty zadłużenia. Niedobór budżetowy, który zamierza sfinansować gmina najczęściej występuje przy końcu roku budżetowego, a nie na początku roku, stąd też nierealna jest często możliwość spłaty zadłużenia do końca tegoż roku. Z drugiej jednak strony ustawa nie przewiduje żadnej prolongaty

⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. i 1992 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 89, poz. 518, z 1991 r. Nr 110, poz. 476 i z 1992 r., Nr 50, poz. 229).

⁸ Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. z 1993 r., Nr 129, poz. 600).

spłat na rok następny, co nie wydaje się rozwiązaniem zasadnym. Jeśli bowiem istnieją obiektywne przyczyny uniemożliwiające gminie spłatę kredytu do końca roku, nie powinny istnieć przeszkody dla późniejszej jego spłaty, o ile strony umowy kredytowej, tj. gmina i bank, taką możliwość przewidziały w umowie. Tak z uwagi na konieczność uwzględnienia różnych sytuacji, jakie mogą się zdarzyć w praktyce gospodarki budżetowej gmin, które winny usprawiedliwiać zwłokę w spłacie ich zadłużenia, jak też zważywszy na dominującą zasadę poszanowania woli stron umowy kredytowej, należałoby postulować pewną liberalizację obecnie obowiązujących przepisów w tej dziedzinie.

W zakresie zaciągania przez gminy kredytów i pożyczek przeznaczonych na finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach budżetowych przepisy nie określają żadnego maksymalnego terminu ich spłaty. W literaturze prezentowany jest interesujący pogląd, wskazujący na celowość podjęcia starań gminy spłacenia ich najpóźniej do końca kadencji funkcjonującej rady gminnej, by uniknąć sytuacji przerwania na następną radę obowiązku spłaty zadłużenia, na które rada nie miała żadnego wpływu⁹. Przy korzystaniu przez gminę z tego rodzaju kredytów i pożyczek musi ona przestrzegać kilku zasad.

Pierwszą jest zasada dopuszczalności zaciągnięcia przez gminę kredytu lub pożyczki tylko do wysokości przewidzianej w jej budżecie.

Drugą jest zasada dopuszczalności zaciągania przez gminy kredytów i pożyczek w innym banku aniżeli bank prowadzący obsługę ich budżetów, z jednoczesnym nałożeniem obowiązku na regionalne izby obrachunkowe do wydawania na wnioski banku opinii o możliwościach spłaty przez gminę kredytu lub pożyczki.

Dane obrazujące w skali poszczególnych województw liczbę wydanych w 1994 r. przez regionalne izby obrachunkowe opinii o możliwościach spłaty kredytów i pożyczek wskazują na kilka znamienych zjawisk.

Po pierwsze, istnieje ogromna rozpiętość w układzie poszczególnych województw co do intensywności wytypowania przez banki do regionalnych izb obrachunkowych o takie opinie.

Po drugie, zdecydowana większość wydanych opinii była pozytywna, jako że na łączną liczbę 681 wydanych w 1994 r. opinii tylko 12 z nich było

⁹ Zob. E. T e g l e r, Z. O f i a r s k i, *Finanse samorządu terytorialnego*, Białystok 1992, s. 46 i nn.

negatywnych, co dobrze świadczy o rozwadze i ostrożności gmin w korzystaniu z dochodów zwrotnych¹⁰.

Po trzecie, główną przyczyną wydania negatywnych opinii było nadmierne obciążenie budżetów gmin, przekraczające ustawowy wskaźnik dopuszczalnego zadłużenia.

Po czwarte, z wnioskami o wydanie opinii przez regionalne izby obrachunkowe występowały najczęściej Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz fundusze wojewódzkie; i tak, w roku 1994 łącznie fundusze te zaoferowały pożyczki 509 gminom (fundusze wojewódzkie – 424 gminom, fundusz narodowy – 85 gminom). Wszystkie te pożyczki miały jeden cel – finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska. Innymi kredytodawcami były: Bank Ochrony Środowiska (który przyznał pożyczki 74 gminom), Bank Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Wspierająca Zaopatrzenie Wsi w Wodę i inne. Choćby ten wykaz kredytodawców świadczy, iż gminy niechętnie korzystają z pomocy kredytowej banków komercyjnych, a to z uwagi na znacznie wyższe aniżeli w instytucjach związanych z ochroną środowiska koszty uzyskania takiej pomocy zwrotnej.

Kolejną zasadą jest ograniczenie łącznego rocznego zadłużenia gmin z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, jak też dokonanej emisji komunalnych papierów wartościowych do wartości 15% planowanych dochodów budżetu gminy.

Warto podnieść w tym miejscu, że samo pojęcie ogólnego zadłużenia gminy, jak też baza jego relacjonowania oraz wysokość dopuszczalnych limitów zadłużenia ulegały daleko idącym zmianom.

I tak, początkowo, tj. w latach 1991-1992, obciążenie gminy różnymi ratami spłat i odsetek z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów nie mogło przekraczać równowartości 5% planowanych wydatków budżetowych.

W 1993 r. limit ten złagodzano, podnosząc go do równowartości 10% planowanych wydatków, ale jednocześnie do tegoż limitu nakazano doliczać przypadające do wykupu w danym roku emitowane przez gminę papiery wartościowe, co oznaczało znaczne rozszerzenie bazy obliczania tego limitu.

Począwszy od 1994 r. nastąpiły trzy kolejne, istotne zmiany w ustalaniu ogólnego zadłużenia gminy. Przede wszystkim zmodyfikowano bazę obliczania limitu w ten sposób, że do takiego limitu dolicza się potencjalne

¹⁰ Szerzej na ten temat zob. *Zdolność kredytowa gmin w opiniach RIO wydanych w 1994 r.*, „Finanse Komunalne”, 1995, nr 3, s. 8-35.

spłaty kredytów i pożyczek, które gmina poręczyła, a jednocześnie wyłączono z limitu te kredyty i pożyczki, których spłata została zabezpieczona na mieniu komunalnym. Druga zmiana polegała na odejściu od zasady relacjonowania poziomu zadłużenia do planowanych wydatków i przejścia na system odniesienia zadłużenia do planowanych dochodów budżetowych gmin. Trzecią nowością było podwyższenie dopuszczalnej granicy łącznej spłaty obciążeń do poziomu 15% planowanych w danym roku budżetowym dochodów gminy.

Efektem tych wszystkich zmian jest znaczne rozszerzenie możliwości korzystania przez gminy ze zwrotnych dochodów, a – co istotne – decyzja o ewentualnym zaciągnięciu kredytu czy pożyczki jest w pełni samodzielną decyzją gminnej rady, nie wymagającą zgody czy zawiadomienia jakiegokolwiek instytucji czy organu państwowego. Jedyne ograniczenia w tym zakresie wynikają z samej ustawy o finansowaniu gmin i dotyczą głównie konieczności przestrzegania maksymalnych granic zadłużenia. W pełni uzasadnione wydaje się być wliczanie do limitu zadłużenia również poręczonych przez gminy kredytów i pożyczek. Mimo, iż obowiązek spłaty przez gminy takich długów może w praktyce w ogóle nie wystąpić, niemniej jednak zapobiega wszelkim przypadkom, w których gmina zobowiązana do spłaty poręczonego długu pozbawiona zostałaby środków finansowych niezbędnych dla realizacji podstawowych zadań własnych. Stąd też w całym okresie obowiązywania umowy poręczenia gminy, potencjalne, przypadające do ewentualnej spłaty kwoty kredytu muszą być ujmowane w corocznych jej budżetach.

Następną zasadą obowiązującą w dziedzinie korzystania przez gminę ze zwrotnych źródeł dochodów jest możliwość uzyskania przez nią stosownego poręczenia przez Radę Ministrów lub Ministra Finansów spłaty zaciągniętych przez nią kredytów. Zasady i warunki, jakie musi gmina spełnić starając się o uzyskanie takiego poręczenia, określają przepisy z 1993 r.¹¹ Rada Ministrów może udzielać poręczeń tylko w dwóch sytuacjach, a mianowicie gdy chodzi o spłatę dużych kredytów (za takie uznaje się kredyty krajowe przekraczające kwotę 300 mld starych złotych lub kredyty zagraniczne przekraczające równowartość 15 mln ECU) oraz gdy chodzi o spłatę kredytów przeznaczonych na finansowanie inwestycji stanowiących zadanie własne gminy¹².

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1993 r. w sprawie warunków i trybu udzielania poręczeń spłat ze środków budżetu państwa, kredytu bankowego oraz opłat z tytułu udzielonego poręczenia (Dz.U. Nr 40, poz. 185).

¹² Szerzej na ten temat zob. *Poręczenia w gospodarce finansowej gmin*, „Finanse

Ostatnią wreszcie zasadą jest dopuszczalność dokonywania przez Ministra Finansów potrąceń z subwencji ogólnej gmin kwot refundacji środków przekazanych z budżetu państwa na spłatę kredytów bankowych, poręczonych przez Radę Ministrów, a nie spłaconych przez gminę. Przepis powyższy ma na celu zapewnienie ochrony budżetu państwa przed nadmiernym obciążeniem finansowym w przypadku niespłacenia przez gminy poręczonych kredytów; grożące gminie niekorzystne skutki finansowe występujące w postaci zmniejszenia o kwotę niespłaconego kredytu wielkości należnej jej subwencji ogólnej, nakażą jej wnikliwie zastanowić się nad celowością zarówno zaciągnięcia kredytu inwestycyjnego, jak też podjęcia starań o uzyskanie poręczeń jego spłaty ze strony Rady Ministrów.

Obok kredytów i pożyczek bankowych gminy mogą korzystać z innego jeszcze rodzaju dochodów zwrotnych, a mianowicie z zaciągnięcia kredytu publicznego w postaci wyemitowania komunalnych papierów wartościowych. Jest to zupełnie nowe źródło dodatkowych wpływów do budżetów gmin, nie mające niestety w polskich warunkach żadnej tradycji ani doświadczeń praktycznych. Ustawa jest w tej sprawie bardzo lakoniczna, jako że poświęca jej zaledwie jeden przepis, obwarowujący możliwość dokonania przez gminę emisji obligacji licznymi warunkami. Przede wszystkim odsyła on w przedmiocie samych zasad dokonywania emisji papierów wartościowych oraz dopuszczania ich do publicznego obrotu do stosownych przepisów ustawy z 1991 r. o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych¹³.

Zgodnie z ustawą o obligacjach¹⁴ uchwała gminnej rady winna precyzować cel emisji papierów wartościowych, globalną wartość emisji wraz z należnym za cały okres oprocentowaniem, zasady zbywania, nabywania i wykupu obligacji przez zarząd gminy. Ponadto przepisy ustawy o finansowaniu gmin formułują bezwzględny nakaz opiniowania przez właściwą regionalną izbę obrachunkową podjętego przez gminę zamiaru dokonania emisji komunalnych papierów wartościowych. Regionalna izba obrachunkowa zobowiązana jest podać swoją opinię do publicznej wiadomości; rozwiązanie to ma służyć ochronie interesów potencjalnych nabywców obligacji komunalnych i równocześnie uwiarygodnieniu wypłacalności gminy. Taka opinia jest przejawem realizowanej przez regionalne izby obrachunkowe funkcji

Komunalne”, 1994, nr 5, s. 35-36.

¹³ Zob. ustawa z dnia 22 marca 1991 r. prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych (Dz.U. Nr 35, poz. 155 z późniejszymi zmianami).

¹⁴ Zob. ustawa z dnia 27 września 1988 r. o obligacjach (Dz.U. Nr 34, poz. 254).

nadzoru prewencyjnego. Niestety, przepisy nie określają charakteru prawnego takiej opinii, a zwłaszcza skutków, jakie niesie dla gminy ewentualna negatywna opinia. Zgodnie z ustawą z 1993 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹⁵ opinię wydaje izba w formie uchwały podjętej przez skład orzekający większością głosów. Uchwała taka wymaga uzasadnienia; od opinii składu orzekającego gmina może się odwołać do pełnego składu kolegium, z tym że nawet i jego uchwała pozostaje dalej tylko opinią.

Regionalne izby obrachunkowe wydały, jak dotąd, kilkanaście opinii, w większości pozytywnych. Głównymi przyczynami wydawania opinii negatywnych były naruszenia przepisów ustawy samorządowej i ustawy o obligacjach. Trzeba jednak podkreślić, iż sięganie przez gminy do emisji papierów wartościowych jako dodatkowego źródła dochodów jest zjawiskiem nader wyjątkowym, co wynika – jak się wydaje – zarówno ze słabej znajomości przez władze gminne przepisów obowiązujących w tym zakresie, jak też braku szerszych pozytywnych doświadczeń z praktyki i nikłego ich upowszechnienia.

NEW SOURCES OF THE LOCAL BUDGET INCOMES IN POLAND

S u m m a r y

The contents of the paper are concentrated around the problems of new sources of communal income which were made over to them after 1990. Such sources are the following: 1) property and capital incomes, 2) income on business, 3) income on credits and loans, and 4) income on the issue of communal securities.

In the situation of scarce communal income it is particularly significant and expedient that communes make a more extensive use of those new sources. Unfortunately, real possibilities of the increase of fiscal capacity of those sources are limited by numerous barriers of both legal and economical nature, as well as inertia and lack of experience of the very communal authorities.

Translated by Jan Kłós

¹⁵ Zob. ustawa z dnia 7 października 1993 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. 1993, Nr 85, poz. 428; zmiany: Dz.U. z 1994 r., Nr 76, poz. 344; z 1995 r.; Nr 124, poz. 601 oraz z 1996 r., Nr 58, poz. 262).